

Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeberin vertiefter Integration in Ostasien

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2006). Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeberin vertiefter Integration in Ostasien. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 25(1), 23-30. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338446>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Im Fokus

Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeberin vertiefter Integration in Ostasien

Howard Loewen

Einleitung

Vom 11. bis zum 14. Dezember 2005 fanden in Kuala Lumpur das 11. ASEAN-Gipfeltreffen, das ASEAN+3-Treffen sowie der erste Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) statt. Diese Anhäufung regionaler Kooperationstreffen korreliert mit der Reichweite ihrer inhaltlichen Beschlüsse: So werden mit der geplanten Einführung einer ASEAN-Charta erstmals die Weichen für eine Formalisierung der bislang eher informell gestalteten Zusammenarbeit gestellt. Dass Myanmar nun offen für seine Menschenrechtsverletzungen verurteilt wird, deutet zudem auf eine weitgehende Abkehr vom bislang dominierenden Konsens- und Nicht-einmischungsprinzip im Staatenbund hin. Ferner hat die Initiierung einer neuen Institution im ostasiatischen Kooperationsgefüge, des Ostasiengipfels (East Asia Summit, EAS), nicht weniger als die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft zum Ziel.

In der vorliegenden Analyse soll diese dynamische Entwicklung ostasiatischer Kooperation zunächst kurz nachgezeichnet werden. In einem zweiten Schritt geht es um mögliche Synergieeffekte bzw. Überlappungen im institutionellen Gefüge Ostasiens, die sich aus der Schaffung des East Asia Summits ergeben könnten. Abschließend soll die Frage beantwortet werden, ob die neue Kooperationsdynamik durch hegemoniale Ambitionen einzelner Staaten und bilaterale Regimestrukturen in Ostasien relativiert wird.

Ökonomie und Formalisierung – Das 11. Gipfeltreffen der ASEAN

Unter dem Motto „Eine Vision, eine Identität, eine Gemeinschaft“ wurde am 12. Dezember 2005 das 11. Gipfeltreffen der ASEAN abgehalten. Dass es einen stabilen Konsens in der Frage der regionalen Wirtschaftsintegration gibt, zeigt das Bestreben der Staats- und Regierungschefs, die Einführung des für das Jahr 2020 festgesetzten Binnenmarktes auf 2015 vorzuziehen (ASEAN 2005a: Punkt 11). Grundlage dieser Zielmodifizierung ist einerseits die positive Performanz der ASEAN-Volkswirtschaften, die im Durchschnitt ein BSP-Wachstum von 6,1% in 2004 und von 5,5% im Jahre 2005 aufweisen. Insbesondere erhöhte Handelserträge und vermehrte ausländische Direktinvestitionen trugen zu dieser Entwicklung bei (ASEAN 2005: Punkt 8 und 9). Überdies existiert ein starker politischer Wille der Staaten Ostasiens, steigende ökonomische Interdependenz und zunehmende globale Konkurrenz institutionell aufzufangen und kooperativ zu gestalten.

Damit die ASEAN-Staatengemeinschaft den Anforderungen ihrer politischen und ökonomischen Umwelt gerecht werden kann, wurde erstmalig die Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, einer Charta, für die seit 1967 bestehende regionale Institution beschlossen. Die ASEAN-Verfassung soll die Grundlagen für eine handlungsfähige regionale Organisation bilden (ASEAN 2005b):

the ASEAN charter will serve as a legal and institutional framework of ASEAN to support the realisation of its goals and objectives [...]; the ASEAN charter will codify all ASEAN norms, rules, and values and reaffirm that ASEAN agreements signed and other instruments adopted before the establishment of the ASEAN charter shall continue to apply and be legally binding where appropriate [...]; the ASEAN charter will confer a legal personality to ASEAN and determine functions, develop areas of competence of key ASEAN bodies and their relationship with one another in the overall ASEAN structure.

Ein 10 Mitglieder umfassender Verfassungsrat soll bis zum nächsten ASEAN-Gipfeltreffen einen Satzungsentwurf fertig stellen, der nach seiner Verabschiedung juristisch aufgearbeitet und schließlich 2007 in Kraft treten soll. Mitglieder des Rates bzw. der „Eminent Persons Group“ sind u.a. der frühere philippinische Präsident Fidel V. Ramos, der frühere indonesische Außenminister Ali Alatas, der

Außenminister Bruneis, Pehin Dato Lim Jock Seng, sowie der stellvertretende Premierminister Singapurs, Prof. S. Jayakumar.

Im Gegensatz zum verrechtlichten, auf Verbindlichkeit beruhenden und mit supranationalen Elementen versehenen Integrationsprozess Europas haben die ASEAN-Mitgliedsstaaten bis dato keinen völkerrechtlichen Vertrag als Kooperationsgrundlage abgeschlossen. Die zweiseitige Bangkok-Deklaration vom 8. August 1967 ist im Vergleich zu den weitaus umfangreicheren und ausdifferenzierteren Verträgen der Europäischen Union vielmehr eine Absichtserklärung, die informelle Prinzipien und Normen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit festlegt. Wird die Verregelung der ASEAN Wirklichkeit, gilt es den bislang bemühten Erklärungsansatz für die Abwesenheit von kooperativer Formalität und Supranationalität aufgrund noch nicht abgeschlossener Prozesse des Nationenaufbaus in Ostasien durch Modelle zu relativieren, die steigende ökonomische Interdependenz als dominante Bestimmungsfaktoren ostasiatischer Kooperation identifizieren.

Andererseits muss die ASEAN-Charta erst noch beschlossen werden. Teile der Erklärung zur ASEAN-Charta lassen überdies vermuten, dass auch eine neue ASEAN nicht primär auf Mehrheitsentscheidungen und supranationalen Elementen beruhen wird. So sollen die Prinzipien „Decision making on the basis of [...] consensus“ sowie „the right of every state to lead its national existence free from external [...] and non-interference in the internal affairs of one another“ (ASEAN 2005b) gewahrt bleiben. Gleichwohl soll die regionale Institution eine effektive Implementation von Beschlüssen vornehmen können und ihre Befolgung kontrollieren können. Insbesondere die Frage der Etablierung demokratischer Strukturen und der Kritik autoritärer Systeme ist angesichts des nach wie vor an der Macht verweilenden Militärs in Myanmar von hoher Relevanz. Hierzu wird in der Verlautbarung zur ASEAN-Satzung expliziert, dass die „Promotion of democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and strengthening democratic institutions“ einen hohen Stellenwert bei der Neugestaltung regionaler Politik einnehmen werde.

Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten wurde faktisch durch die Reaktion der ASEAN auf die Menschenrechtspolitik Myanmars ausgehebelt. So forderte eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten in einer offenen Aussprache im Rahmen des Gipfels den Außenminister Myanmars unmissverständlich auf, die seit mehreren Jahren unter Hausarrest stehende Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi sowie andere politische Gefangene auf freien Fuß zu setzen. Zugleich wurde die Militärjunta gedrängt, einer Inspektion

seitens der ASEAN zum Stand der Demokratisierung bzw. Liberalisierung des autoritären politischen Systems zuzustimmen. Zuvor verwehrte die Regierung die Verlängerung eines UNO-Mandats zur Beobachtung der politischen Lage (WSJ, 13.12.05; IHT, 9.12.05). Es wird deutlich, dass die ASEAN-Staatengemeinschaft auch ohne supranationale Mechanismen kollektiven Druck ausüben kann.

Die seit 1998 amtierende Junta wird zu einer immer größeren Belastung für die ASEAN-Staatengemeinschaft: Allen Versprechungen zum Trotz gibt es keine Anzeichen einer Demokratisierung, die aber von westlichen Staaten verlangt wird und was zunehmend die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten belastet. Nachdem Myanmar auf den ASEAN-Vorsitz aufgrund regionalen und internationalen Drucks verzichtet hatte, werden nun sogar Rufe aus den politischen Eliten der Mitgliedsländer laut, Myanmar ganz aus der ASEAN auszuschließen (*Manila Times*, 3.12.05). Aber auch wenn es nur zu Sanktionen kommen sollte, ist es von elementarer Bedeutung, dass die neue ASEAN-Satzung Prinzipien wie Mehrheitsbeschluss und Supranationalität in bestimmten Fällen zulässt, da nur Effizienz und somit Glaubwürdigkeit nach innen wie nach außen aufbauen.

Gemeinschaft und Gleichgewicht – Der erste Ostasiengipfel

Am 14. Dezember 2005 wurde der erste Ostasiengipfel in Kuala Lumpur abgehalten, an dem nicht nur die Staats- und Regierungschefs der ASEAN+3-Staaten (ASEAN, China, Japan, Korea), sondern auch Australien, Neuseeland und Indien teilnahmen. Die Idee, den ostasiatischen Kooperationsprozess durch ein entsprechendes Gipfeltreffen zu fördern, wurde zuerst von dem damaligen Ministerpräsidenten Malaysias, Mahathir, im Jahre 1991 propagiert. Diese Initiative (East Asian Economic Caucus) scheiterte jedoch an den ASEAN-Staaten und insbesondere an Japan, das seinen engsten Verbündeten, die Vereinigten Staaten, durch die Unterstützung einer exklusiven ostasiatischen Institution nicht irritierten wollte (Layador/Rowena 2000: 435).

Mahathirs Nachfolger, Abdullah Badawi, griff die Vision einer ostasiatischen Gemeinschaft im Jahre 2004 im Rahmen eines ASEAN+3-Treffens wieder auf und gewann die Unterstützung Chinas, das in einem exklusiven Gipfeltreffen eine weitere Chance sah, den Einfluss der USA in der Region zu relativieren und gleichzeitig selbst den Gemeinschaftsbildungsprozess zu gestalten. Die chinesischen Bestrebungen kollidierten jedoch mit den Interessenlagen von Ländern wie Japan,

Singapur und Indonesien, denen der Einfluss Chinas auf die ostasiatische Kooperation zu dominant geworden war. Eine entsprechende Ländergruppe innerhalb der ASEAN+3 konnte durchsetzen, dass der große südasiatische Konkurrent Chinas, Indien, sowie westliche bzw. den USA nahestehende Staaten wie Australien und Neuseeland zu Gründungsmitgliedern des Ostasiengipfels avancierten. Es wird deutlich, dass mit der Involvierung externer Staaten eine gewisse Interessen- bzw. Machtbalance geschaffen werden soll, von der sich die Kritiker Chinas eine Stabilisierung der Kooperationslandschaft in Ostasien versprechen. Faktisch bedeutet dies, dass die USA, obschon sie nicht Mitglied der neuen ostasiatischen Institution sind, durch ihre militärischen Allianzen mit Japan, Thailand, den Philippinen, Australien und Südkorea als implizites Gegengewicht zu China zu sehen sind.

Aus der Abschlusserklärung geht hervor, dass der East Asia Summit lediglich eine ergänzende Funktion zum institutionellen Nukleus ostasiatischer Kooperation, der ASEAN, einnehmen soll. Demnach ist der Ostasiengipfel ein informelles Dialogforum, in dem strategische, politische und ökonomische Fragen diskutiert werden können. Ferner wurde betont, dass die Beschlüsse des EAS globale Regelwerke stützen sollen (ASEAN 2005c). Insofern ist das Ziel des Gipfels, die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft zu fördern, im Moment als eine ferne Vision zu deuten. Vielmehr ist der Gipfel als institutioneller Ort kooperativer Machtausgleichsprozesse zwischen China, Japan, Korea, der ASEAN sowie Australien, Neuseeland und den USA zu sehen.

Interaktion und Konkurrenz – ASEAN, ASEAN+3 und EAS

Mit dem Ostasiengipfel ist nun eine weitere Institution in der Region entstanden, woran sich die Frage anschließt, welche Beziehung sie zu den anderen bereits existierenden Kooperationsmechanismen wie ASEAN, ARF und ASEAN+3 aufweist. Zunächst ist festzuhalten, dass alle ASEAN-Mitgliedsländer sowie China, Japan und Korea die ASEAN als wichtigstes Element des ostasiatischen Kooperationsystems auffassen (ASEAN 2005d):

We agreed that the East Asia Summit with ASEAN as the driving force is an integral part of the overall evolving regional architecture. We also agreed that the East Asian region had already advanced in its efforts to realize an East

Asian community through the ASEAN+3 process. In this context we believed that the EAS together with the ASEAN+3 process could play a significant role in community building in the region.

Aus dieser Perspektive ist die ASEAN-Staatengemeinschaft als institutioneller Kern eines Kooperationsnetzwerkes zur Bearbeitung von Interdependenzen primär in den Sachbereichen Handel und Finanzen zu verstehen. Erführe die ASEAN wie geplant im Jahre 2007 eine Verrechtlichung, könnte sie diese Funktion tatsächlich ausüben. Die Institutionenarchitektur Ostasiens ist funktional differenziert, wenn man die Aufgaben der einzelnen Regime betrachtet: Während ASEAN den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen der Sachfragen festlegt, befassen sich „eingebettete“ Institutionen wie das ASEAN Regional Forum (ARF) mit Sicherheitsfragen, die ASEAN+3 und der Ostasiengipfel mit der Wirtschafts- und Finanzkooperation bzw. Bildung einer Ostasiatischen Gemeinschaft. Ob sich zwischen ASEAN+3 und EAS Synergien oder Konkurrenzsituationen ergeben werden, bleibt abzuwarten. Wie es aussieht scheint der EAS jedoch eine untergeordnete Rolle als Ideengeber und Diskussionsforum für strittige Fragen zu spielen. Unter den existierenden Kooperationsvoraussetzungen kommt den Track-Two-Prozessen (Ball 1994) eine besondere Bedeutung im ASEAN-Prozess zu: Fragen oder Kooperationsprobleme, die nicht auf dem Wege gegenseitigen Einvernehmens gelöst werden können, werden auf diese inoffizielle Dialogebene verlagert, von der sie – falls ein Konsens gefunden wird – wieder auf die Agenda des offiziellen Track-One-Prozesses gelangt. Letztendlich impliziert die funktionalistische Perspektive den Beitrag jeder einzelnen Institution des Netzwerkes zur Stabilität des ostasiatischen Kooperationssystems. Die Leistungsbilanz der jeweiligen Institution könnte durch eine Formalisierung der ASEAN signifikant gesteigert werden.

Neben der sach- und aufgabenspezifischen Ausdifferenzierung ist die kooperative Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Weltmacht USA ein zweites wichtiges Merkmal der ASEAN und ihrer Institutionen: Der alljährlich geführte Sicherheitsdialog im ARF vereinigt die ASEAN-Staaten, China, die USA und europäische Länder; die ASEAN+3 bringt die ASEAN sowie China, Japan und Korea an einen Tisch; der Ostasiengipfel bezieht mächtige Staaten Südasiens (Indien), Nordostasiens (Japan, China, Korea) sowie der Asien-Pazifik-Region (Australien, Neuseeland) mit ein. Zu erklären ist dieser Prozess der Machtintegration mit der Sicherheitssituation in Ostasien nach dem Ende des Kalten Krieges,

von dem viele Staaten der Region befürchteten, das mit dem Abzug der Amerikaner ein Machtvakuum in Ostasien entstehen könnte. Die Einbeziehung und somit das Ausbalancieren von verschiedenen regionalen Führungsmächten kann zu einem Gleichgewicht führen, das Asien Sicherheit verleiht und zugleich die Chance bietet, ökonomische Interdependenz mit den mächtigsten Staaten effektiv zu gestalten.

Kooperation versus Hegemonie und Bilateralismus?

Die stetige Ausdifferenzierung ostasiatischer Institutionen deutet auf eine stetige Kooperationsdynamik hin, die jedoch nur dann Substanz erhält, wenn es tatsächlich zu einer Formalisierung und mehr Verbindlichkeit durch die Verabschiedung einer ASEAN-Charta im Jahre 2007 käme. Diese Entwicklung ist das eigentliche Novum regionaler Kooperation in Ostasien. Es zeigt sich ferner, dass in Ostasien ökonomische Interdependenz in einem kausalen Zusammenhang zur Institutionalisierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit steht – im Gegensatz zur Europäischen Union, wo der politische Gestaltungswille nach dem Zweiten Weltkrieg die zunächst funktionale Kooperation befördert hatte.

Die kooperative Einbeziehung regionaler und extraregionaler Führungsmächte sowie der Weltmacht USA führt zur Abbildung von Gleichgewichts- und Assoziierungsstrategien unter dem Primat der Wohlfahrtsmaximierung innerhalb der regionalen Institutionen, die Letztere eher befördert als blockiert. Klassische Machtpolitik wird also hier schon in Ansätzen in Verhandlungsmacht übersetzt und relativiert. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der Bilateralismus in den Handels- und Finanzbeziehungen angesichts eklatanter Verregelungsdefizite auf der globalen Ebene der Kooperation (WTO, IWF) immer größere Bedeutung erlangt. So wurde beispielsweise auf dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Chiang Mai im Mai 2000 die gleichnamige Initiative zur Schaffung von bilateralen Währungsswapregelungen zwischen den Mitgliedern ins Leben gerufen, die bis dato zu insgesamt 16 bilateralen *swap-agreements* zwischen den ASEAN+3-Mitgliedsländern geführt hat. Auch diese Initiativen gehen primär auf regionale Führungsmächte wie China, Indien und Japan zurück. Ostasien als Spielball hegemonialer Interessen zu betrachten, erscheint jedoch angesichts ihrer Einbindung in sich formalisierende Institutionen wie der ASEAN und neu entstandenen Institutionen wie dem Ostasiengipfel eher anachronistisch.

Literatur

- ASEAN (2005a): *Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit „One Vision, One Identity, One Community“*, 12 December; <http://www.aseansec.org/18040.htm> (Zugriff am 02.01.2006)
- ASEAN (2005b): *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, 12 December; <http://www.aseansec.org/18030.htm> (Zugriff am 02.01.2006)
- ASEAN (2005c): *Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit*, Kuala Lumpur, 14 December; <http://www.aseansec.org/18098.htm> (Zugriff am 02.01.2006)
- ASEAN (2005d): *Chairman's Statement of the First East Asia Summit*, Kuala Lumpur, 14 December; <http://www.aseansec.org/18105.htm> (Zugriff am 03.01.2006)
- Ball, Desmond (1994): „A new era in confidence building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region“, in: *Security Dialogue*, 25, 2, S. 157-176
- Layador, Luz G./Rowena, Maria Anna (2000): „The Emerging ASEAN Plus Three Process: Another Building Block for Community Building in the Asia Pacific?“, in: *The Indonesian Quarterly*, 28, 4, S. 434-443